SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
QUINTO PERIODO

CARPETA Nº 1592 DE 1994

DISTRIBUIDO Nº 3117 DE 1994

COMISION DE
HACIENDA
- Integrada -

SETIEMBRE DE 1994

COPIA DEL ORIGINAL
SIN CORREGIR

- IMPUESTO A LOS SEMOVIENTES

- IMPUESTO A LOS VEHICULOS A GAS OIL

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 12 DE SETIEMBRE DE 1994

A S I S T E N C I A

Preside	: Señor Senador Juan Carlos Blanco -ad hoc-
Miembros	: Señores Senadores Alvaro Alonso, Danilo Astori, Federico Bouza y Carlos Cassina
Integrantes	: Señores Senadores Reinaldo Gargano, Raumar Jude, Carlos Julio Pereyra y Omar Urioste
Invitados especiales	: En representación del Congreso Nacional de Intendentes, señores: Intendente de Cerro Largo, escribano Fernando Riet; Intendente de Durazno, escribano Sarandí Juambeltz; Intendente de Flores y asesor, Enrique Elissalde y doctor Gustavo Rusiñol, respectivamente; Intendente de Florida y asesor, Arturo Alfonso y Nelson Rodríguez, respectivamente; Intendente de Lavalleja, escribano Herman Vergara; Intendente de Río Negro, ingeniero agrónomo Luis A. Mazziotto; Intendente de Soriano y asesora , Holf Caresani y contadora María Elena Negrotto; Intendente de Tacuarembó, doctor Eduardo González Olalde; Intendente de Rocha, Anibal Massano; Secretario General de la Intendencia Municipal de Maldonado, contador Ricardo Alcorta; Secretario General y asesor de la Intendencia Municipal de Paysandú, escribano Alvaro Lamas y Heber Coelo, respectivamente; Secretario General, doctor Carlos A. Peña; y por la Secretaría General del Congreso, ingeniero agrónomo Julio Ocaño y Waldemar Scotti
Secretarias	: Señora Raquel Suárez Coll, Secretaria de la Comisión de Hacienda y Lydia El Helou, Secretaria de la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca
Ayudante de Comisión	: Señor Alberto Martínez Payssé
Ayudante	: Señora Teresa Paredes

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 11 minutos)

La Comisión de Hacienda Integrada con Ganadería, Agricultura y Pesca se complace en dar la bienvenida a la distinguida delegación del Congreso Nacional de Intendentes, que concurre a esta sesión a los efectos de brindar su punto de vista sobre la Carpeta Nº1592/94 --relativa al proyecto de ley de urgencia del Poder Ejecutivo en cuanto a la rebaja de los impuestos a los semovientes y a los vehículos a gas oil-- y sobre las normas vinculadas con los atrasos y adeudos con el Banco de Previsión Social. La Comisión oportunamente recibió comunicaciones escritas enviadas por algunos señores Intendentes, así como por el propio Congreso. Las mismas fueron distribuidas entre los miembros de la Comisión y puestas en conocimiento del señor Ministro de Economía y Finanzas, quien se expidió en la sesión anterior respecto a este punto. Por lo tanto, estimo que el Congreso de Intendentes solicitó esta audiencia para dar más opiniones sobre los temas que he mencionado.

SEÑOR INTENDENTE DE TACUAREMBO.- En esta oportunidad, los colegas han tenido la deferencia de solicitarme que los representara.

Debemos agradecer al señor Presidente de la Comisión la celeridad con que nos han recibido y esperamos aportar los elementos de juicio que permitan arribar a la mejor solución.

A los efectos de aclarar nuestro planteo, vamos a dividirlo en dos temas: el relativo a la hacienda y el vinculado al Derecho Financiero.

El tributo creado por la Ley Nº12.700 representa una recaudación muy importante para muchas Intendencias. En el caso particular de la que represento significa el 20% de los ingresos tributarios. Se trata de un impuesto que el contribuyente ya conoce, sabe que se liquida sobre una base ficta, que se fija cada tanto tiempo y nunca ha habido problemas en cuanto a los fictos establecidos. El productor agropecuario, además, es consciente de que a los sesenta días lo debe pagar en función de las ventas de semovientes que realice. Asimismo, tiene una base tributaria accesible, de acuerdo con los precios del mercado. Todo ello representa, en lo que a recaudación se refiere, un "goteo" constante para las arcas municipales.

A nuestro juicio, este impuesto puede tener el inconveniente de producir el llamado efecto cascada, pero en lo demás es de fácil implementación.

Indudablemente, si al final de un presupuesto quinquenal se cambian los ingresos tributarios de un Municipio, se producirán perjuicios muy grandes. Todos sabemos que el establecimiento de una nueva tributación siempre ocasiona un receso, tanto en la recaudación del impuesto que se va a dejar de percibir como en la del que se crea. Esto hace que sea bastante compleja la problemática de sustituir tributos.

El otro inconveniente que vemos refiere a que vamos a estar siendo instrumento de recaudación en un tributo nacional para que después sea destinado a los Gobiernos Departamentales en sustitución de otro, que tiene una forma de recaudación totalmente diferente. Se ha podido estimar que en los departamentos de Montevideo, Maldonado y Canelones, aproximadamente el 70% corresponde a los motores gasoleros. Esto implica que justamente en aquellos departamentos en los que el tributo mencionado en la Ley Nº 12.700 no incide en absoluto, sea donde se va a recaudar más por concepto del impuesto a los vehículos gasoleros. Ello complica, pues, la situación relacionada con los factores de distribución del impuesto, porque si bien se puede tomar la base de lo recaudado en 1993, habría que observar en qué medida ese año fue típico para cada uno de los departamentos donde el tributo de la Ley Nº 12.700 es esencial. Todos sabemos que la actividad ganadera, por circunstancias climáticas, puede tener diferentes realidades en los diversos departamentos, de lo que se desprende que a veces exista mayor actividad en algunos y menor en otros. Todo esto contribuirá a que la distribución del tributo sea engorrosa y puede llegar, incluso, a causar perjuicios en virtud de que la situación de algún departamento en 1993 no sea la típica.

Consideramos que la solución que proponemos, desde el punto de vista del Estado, es decir del Gobierno Nacional, plantea dejar en libertad de que se continúe recaudando el impuesto a los vehículos gasoleros a través del Ministerio de Transporte y Obras Públicas para que se vuelque a Rentas Generales, mientras que las Intendencias

prosiguen cobrando el impuesto de la Ley No.12.700. Es necesario precisar que este último implica también un gravamen a los remates de toda clase y enajenaciones de semovientes, que es el punto más problemático en este momento.

La recaudación se realizaría mediante la entrega de un recibo de pago que pueda servir de instrumento al productor para cancelar obligaciones tributarias, contribuciones a la Seguridad Social o lo que se estime más conveniente desde el punto de vista nacional. Sabemos que todo productor agropecuario, propietario de campos, aporta diversos tributos nacionales y podría canjear los certificados por otros impuestos. El Estado se va a compensar así con lo percibido por concepto del impuesto a los vehículos gasoleros, pensando que estamos en una base equivalente de recaudaciones, porque si se desea sustituir el tributo de la Ley Nº 12.700, quizá aquel no tendría inconveniente en canjear dichos certificados. Los únicos productores que podrían tener algún problema serían aquellos que poseen ganado sin campo, los que en DICOSE declaran de acuerdo con dos letras iniciales, que varían según el departamento. Por lo general, este tipo de productores, debido a la propia naturaleza de su producción, trabajan en forma aliviada; disponen de ganado a pastoreo y basan su rentabilidad en la movilidad y la eficacia para conseguir lugares adecuados y aislados. Además, no tributan al Banco de Previsión Social ni pagan el Impuesto al Patrimonio u otro tipo de gravámenes, pero se podría autorizar a que canjeen el certificado o establecer que los productores que están en esas condiciones --que no constituyen la mayoría, porque no son los que generalmente alegan problemas-- simplemente absorban el tributo como contribución a las necesidades estatales y departamentales.

[illegible]s apreciar que las objeciones que se nos plantean en realidad no tienen mayor fundamento, puesto que no habría una contribución de parte del Gobierno Central, sino que el Estado recaudaría el impuesto a los vehículos gasoleros, manteniéndolo para sí. Entonces, en lugar de destinar dicho tributo a los Gobiernos Departamentales, aceptaría la posibilidad de canjear los recibos de pago por impuestos nacionales.

Desde el punto de vista del Derecho Financiero, también surgen algunas objeciones. En este sentido, aspiramos a que los señores senadores tengan en cuenta la particular circunstancia que todo los Intendentes aquí presentes manifestamos. La mayoría de nosotros estamos atravesando un período de transición en virtud de que el 15 de febrero del próximo año vamos a entregar las respectivas Intendencias a quienes resulten electos. En ese momento, quienes ocupen nuestro actual cargo podrán sostener una opinión completamente diferente respecto de las normas que sustituyan el tributo de la Ley Nº 12.700.

Esto puede implicar circunstancias que hoy no podemos prever, pero que sí conocemos. Por ejemplo, es sabida la situación de la Junta Departamental de Paysandú que impugnó el Impuesto a los Vehículos a Gas Oil y como consecuencia de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia, ningún propietario de vehículos a gas oil que estén empadronados en Paysandú tributa ese Impuesto. Ello es así porque la Junta Departamental de Paysandú obtuvo una sentencia favorable de inconstitucionalidad. Es decir que no sabemos qué van a opinar los Intendentes electos ni las respectivas Juntas Departamentales con respecto a un tributo de esta naturaleza. Además, existen otros inconvenientes desde el punto de vista jurídico que queremos resaltar. Nos preguntamos hasta qué punto el tributo creado por la Ley Nº 12.700 no es una fuente de recursos de los Gobiernos Departamentales que no puede ser tocada por el Estado nacional. Todos sabemos que la actual Constitución fue plebiscitada en 1966 y en su Artículo Nº 297 se establece: "Serán fuentes de recursos de los Gobiernos Departamentales, decretados y administrados por éstos...". "3º Los impuestos establecidos con destino a los Gobiernos Departamentales y los que se creen por ley en lo futuro con igual finalidad sobre fuentes no enumeradas en este artículo." De modo que la Ley Nº 12.700, creada en 1960, en virtud de esta norma constitucional, ha pasado a ser una fuente de recursos de los Gobiernos Departamentales que son dueños de prescindir de ella, aunque el Gobierno nacional no la pueda modificar ni quitar. Entonces, el problema de si el Impuesto a los Vehículos a Gas Oil es un tributo nacional o está afectando otra norma constitucional --me refiero a los vehículos de transporte, norma

establecidas en el artículo 297 de la Constitución-- nos demuestra que ingresamos en un terreno jurídico donde quedamos a merced de las opiniones de la Suprema Corte de Justicia, de las Juntas Departamentales y de los Intendentes electos que asuman el 15 de febrero próximo. Por lo tanto, vimos como solución clara y de alivio a la presión tributaria para los productores rurales mantener el tributo, permitiendo que ellos puedan canjear lo que pagaron por ese Impuesto como parte de sus aportes en gravámenes y contribuciones a la seguridad social. De esta manera, si bien no se elimina el hecho de que el Impuesto sea en cascada, en definitiva se destina al pago de tributos nacionales. A su vez, no es necesario disponer de numerario para pagar estos impuestos que generalmente se establecen de acuerdo con calendarios que no tienen nada que ver con la producción agropecuaria. En cambio, el Tributo Ley Nº 12.700 se genera en la medida en que el productor tiene un ingreso de caja. Además, con esto se evitan todos los riesgos que, desde el punto de vista del Derecho Público, conlleva el hecho de modificar aspectos de esta legislación tributaria que está establecida desde hace más de treinta años. Podemos decir que el productor está acostumbrado a su pago, lo conoce y no tiene problemas de liquidación. Es decir que la determinación del tributo se hace sin problemas y el productor realiza el pago a los sesenta días, en función de dinero contante que tiene en su patrimonio. De este modo, se evitan engorrosos trámites jurídicos que no podemos negar que existan, pero que no dependen de nosotros.

Pienso que con esta exposición se ha dado un pantallazo general de lo que ocurre con este Impuesto.

Finalmente, quisiera referirme a algo que se expresó en la primera

reunión de esta Comisión. Un representante de los productores rurales manifestó en algún momento se había elevado la tasa o la alícuota del Impuesto de Contribución Inmobiliaria Rural al 3 % con el fin de sustituir el Impuesto a la Ley Nº 12.700. Debo decir que eso no fue así y que la alícuota del Impuesto de Contribución Inmobiliaria Rural en la Ley Nº 13.637 de 1967 fue del 2 %; en el Decreto-Ley Nº 14.189 fue del nueve por mil y en la Ley Nº 15.809 de 1986 fue del 1.25 %. De manera que esa alícuota nunca alcanzó el 3 % ni se fijó en sustitución del Impuesto a los Semovientes, que en este momento para muchos Gobiernos Departamentales está siendo un elemento fundamental en sus ingresos, tanto tributarios como generales.

Era cuanto quería manifestar y quedo a las órdenes de los señores senadores.

SEÑOR PEÑA.- Muy brevemente quisiera sintetizar lo que acaba de expresar el señor Intendente de Tacuarembó, en cuanto a que el motivo de nuestra presencia es para hacer un ajuste a la propuesta que hiciéramos llegar a la Comisión en un memorándum de fecha 24 de agosto. El primer ajuste se refiere a una observación, que entendemos es importante, y fue realizada por el señor Ministro de Economía y Finanzas. El representante de esa Cartera manifestó que Rentas Generales no tiene esos U$S 17:000.000 que se supone recaudan las Intendencias por concepto del 3 %. Esto es correcto, pues el Impuesto a los Vehículos a Gas Oil lo cobra el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y el 90 % de su producido se destina al Fondo de Inversión de esa Cartera. Pensamos --y en esto consiste el primer ajuste a la propuesta-- que así como el Poder Ejecutivo está dispuesto a transferir la recaudación o el destino de este tributo a los Municipios, también

podría disponer que se pasase a Rentas Generales obviando, de esta manera, la observación del señor Ministro.

El segundo ajuste que queremos realizar a esa propuesta de 24 de agosto, responde a una observación que hicieron los Presidentes de la Federación Rural y de la Asociación Rural que estuvieron presentes en una reunión de esta Comisión. Ellos manifestaron que el régimen de gestión y obtención del certificado de reintegro ante la Dirección General Impositiva y el Banco de Previsión Social era muy engorroso y lento. Por lo tanto, nosotros propondríamos que los Municipios, cuando se pague el 3 %, entregaran al productor uno o más recibos de pago cuya suma total equivalga a lo abonado por concepto de ese Impuesto, a fin de que ellos luego puedan negociar con otros productores agropecuarios. Entonces, de aceptarse esta idea, pensamos que podría redactarse un artículo en los siguientes términos: "El pago del impuesto creado por la Ley Nº 12.700, de 4 de febrero de 1960 y modificativas, generará un crédito contra la Dirección General Impositiva y el Banco de Previsión Social por los tributos que recauden actualmente y en el futuro.

Este crédito será transferible sin otro requisito que la entrega del recibo a que se refiere el inciso siguiente. La Intendencia Municipal correspondiente expedirá los recibos que se le soliciten por el total del importe abonado, los que tendrán poder cancelatorio de las deudas exigibles por tributos en el momento de su presentación ante la Dirección General Impositiva o el Banco de Previsión Social".

Creemos que mediante esta fórmula se recoge la inquietud de los productores agropecuarios, en el sentido de descargar el peso tributario de la alícuota íntegra de este Impuesto al 3 % contra los tributos adicionales que deben pagar, tales como el IRA, el IMAGRO, el Impuesto al Patrimonio y los aportes al Banco de Previsión Social; en el caso de que se pase la recaudación y el destino del impuesto a los gasoleros a Rentas Generales, también se iría contra ese tributo.

SEÑOR MASSANO.- Señor Presidente: queremos hacer alguna consideración, en virtud de que no pudimos participar de la reunión celebrada entre los distinguidos colegas, ya que por razones de tiempo debimos concurrir directamente al Senado.

En principio, debo señalar que comparto totalmente la posición expresada por los señores Intendentes, porque entiendo que esto es justo desde todo punto de vista para los Gobiernos Municipales.

A continuación, voy a realizar algunas manifestaciones que aún no fueron mencionadas, acerca de lo que estamos viviendo actualmente. Queremos señalar que nos preocupa este cambio que el Gobierno pretende hacer con respecto a un impuesto que es básico dentro de los esquemas con que se manejan las Intendencias del interior del país, porque evidentemente va a crear una serie de modificaciones y complicaciones

sobre un tributo que se cobra perfectamente y que está bien definido, ya que, desde hace muchos años, la gente del campo lo ha entendido como parte prioritaria de su movimiento ganadero-comercial. Asimismo, desde hace muchos años las Intendencias tienen una base en cuanto a la recaudación que se percibe.

Las Intendencias del interior del país tienen muy pocos recursos para poder manejarse, en función de lo que reciben. Cabe aclarar que este Impuesto es uno de los principales tributos, luego le siguen la Contribución Inmobiliaria Rural y la Patente de Rodados.

Como sabemos, las Intendencias no pueden crear impuestos, sino que ello se hace a nivel nacional; solamente pueden disponer alguna tasa sobre una prestación de servicios que les permite sobrellevar el trabajo pesado que consiste en saber cómo se puede funcionar con tan pocos recursos, más aún en estos momentos en que el interior adolece de falta de industrias que den vida a estas poblaciones. Hoy en día los Municipios son tomados como el órgano encargado de encontrar una ubicación y un lugar de trabajo para nuestos coterráneos, razón por la cual están sobredimensionados. Podemos señalar como ejemplo lo que actualmente ocurre en Rocha, ya que nuestra Intendencia funciona con más de 2.000 empleados, nuestro presupuesto mensual sólo por concepto de pago de sueldos y compensaciones es mayor a los U$S 500.000 mensuales, y como consecuencia del cierre de grandes fábricas en la zona, debimos captar ese personal hasta que nuevamente se puedan recuperar esas industrias. Reitero que con los pocos recursos que cuentan las Intendencias, cada día se nos hace más difícil ponerlas en marcha en forma adecuada.

Esto nos sucede a nosotros y le va a ocurrir al próximo Intendente

electo, quien se va a encontrar con este mismo problema. Pensamos que los gobiernos deben respetar fundamentalmente todo aquello que funciona en forma adecuada y se desarrolla bien.

Insisto en que este tema nos preocupa, máxime teniendo en cuenta que estamos en la etapa final de un Gobierno, porque pasamos de contar con algo seguro a no saber si en el próximo Presupuesto podremos contar con el dinero necesario para el desarrollo. Se trata de un impuesto controlado, que funciona bien y que la gente del campo lo considera necesario.

Mi consideración es desde el punto de vista del funcionamiento futuro de las Intendencias del interior del país, razón por la cual debo reiterar la complicación que esto va a generar para las personas que viven en el campo. Asimismo, quiero señalar los problemas presupuestales que los próximos gobiernos deberán afrontar al no contar con este recurso, que es muy importante para los presupuestos de los Municipios del interior.

SEÑOR MAZZIOTTO.- Deseo agregar algunas palabras a la disertación que efectuó el distinguido colega de Tacuarembó, relativas a la forma de percepción de este Impuesto. Si transferimos esta situación al impuesto a los gasoleros, esto se podrá acoplar a la patente, la que se cobra en 3, 4 ó 5 cuotas, según los distintos departamentos. En cambio, en lo que hace a la percepción del impuesto del 3 %, podría decir que se trata de un ingreso diario que reciben las Intendencias. Concretamente, en la Intendencia de Río Negro, el impuesto del 3 % significa alrededor del 20 % de su Presupuesto. Pensamos que ese pago diario --para calificarlo de alguna manera-- es muy importante, porque se trata de un dinero que percibimos todos los meses. De lo contrario, lo

[illegible] en cuatro o cinco cuotas anuales, como por ejemplo en el caso de que se agregue a la patente de rodados.

SEÑOR PRESIDENTE.- En nombre de las Comisiones Integradas, nos complace agradecer a la delegación visitante su concurrencia a la sesión de esta tarde y las opiniones que han tenido a bien trasmitir.

(Se retiran de Sala los integrantes del Congreso de Intendentes)

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)